海州浦南中益合新能源有限公司

“2·12”一般高处坠落事故调查报告

海州区人民政府事故调查组

2025年4月

**目　录**

[一、事故基本情况 1](#_Toc17805)

[（一）相关单位情况 1](#_Toc22319)

[（二）户用光伏项目概况 2](#_Toc1704)

[（三）户用光伏项目申报备案情况 3](#_Toc25231)

[（四）现场勘察情况 4](#_Toc2450)

[（五）事故发生经过及应急处置情况 5](#_Toc14161)

　二、事故原因分析 6

　　　（一）缺乏安全意识 6

　　　（二）作业面光滑 6

　　　（三）缺乏安全防护 6

[三、事故暴露出的主要问题 6](#_Toc3309)

[（一）有关企业 6](#_Toc23042)

[（二）有关部门 7](#_Toc2488)

[（三）地方党委政府 8](#_Toc29601)

[四、对有关责任人员和责任单位的处理建议 9](#_Toc20724)

[（一）对事故有关责任人的处理建议 9](#_Toc5447)

[（二）对有关涉事企业的处理建议 9](#_Toc27423)

[（三）相关单位处理建议 9](#_Toc6674)

[五、事故整改和防范措施 10](#_Toc28917)

（一）树牢安全发展理念，坚守安全红线 10

（二）建立健全管理制度，堵塞管理漏洞 10

（三）全面开展安全整治，强化隐患排查 11

　　2025年2月12日14时30分左右，海州区浦南镇汪新村盐店一处由连云港中益合新能源有限公司开发建设的户用分布式光伏项目施工工地发生一起高处坠落事故，造成1人死亡，直接经济损失约86万元。

根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）等有关规定，经区政府批准，成立了由区应急管理局牵头，区发改局、区总工会、海州公安分局参加的海州浦南中益合新能源有限公司“2·12”一般高处坠落事故调查组（以下简称“事故调查组”），并邀请区纪委监委、区检察院派员参加相关工作。

事故调查组坚持“四不放过”及“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过查阅资料、现场勘察、询问谈话和综合分析等方式进行深入细致的调查，查明了事故经过、人员伤亡和直接经济损失情况，查清了事故原因，认定了事故性质、事故单位和相关人员责任，查明了有关地方党委政府和相关部门存在的问题，并针对事故原因及暴露的突出问题，提出了事故主要教训和防范整改措施建议。

调查认定：海州浦南中益合新能源有限公司“2·12”一般高处坠落事故是一起因开发建设单位主体责任缺失，施工单位不具备安全生产条件，政府有关部门专业监管和行业管理失职缺位导致的生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）相关单位情况

**1.开发建设单位：**连云港中益合新能源有限公司（以下简称中益合公司）成立于2023年10月11日，法定代表人李某某，实际控制人陈某某，注册资本50万元整，统一社会信用代码：91320722MACYFC0Q74，住所位于江苏省连云港市灌南县田楼镇合浦村中小企业园综合楼5-150。经营范围包括：许可项目：电气安装服务。一般项目：太阳能发电技术服务；太阳能热利用产品销售；太阳能热发电产品销售；太阳能热利用装备销售；太阳能热发电装备销售；光伏设备及元器件销售；光伏发电设备租赁等。

**2.施工单位：**东海县善发鑫光伏安装经营部（以下简称善发鑫经营部），注册日期：2024年12月12日，类型：个体工商户，经营者：韩某某，经营场所：连云港市东海县石榴街道万尚大道1号万尚会国际家居生活广场B6-131，统一社会信用代码：92320722MAE7L93QX8，经营范围：一般项目：光伏发电设备租赁；光伏设备及元器件销售；太阳能发电技术服务；光电子器件销售；技术推广服务；半导体器件专用设备销售；科技推广和应用服务；配电开关控制设备销售；家用电器安装服务；家具安装和维修服务；工程管理服务；普通机械设备安装服务；室内木门窗安装服务；住宅水电安装维护服务；园林绿化工程施工；专业设计服务。该单位未取得工程建设任何资质[[[1]](#footnote-0)]。

（二）户用光伏项目概况

户用光伏项目位于海州区浦南镇汪新村2-8号（屋面上），建设面积约160平方米。该光伏项目消纳方式为全额上网，设计装机容量56ＫＷ，并网电压等级380（220）Ｖ，并网点1个。该项目开发建设单位为中益合公司。2024年12月9日，中益合公司与善发鑫经营部签订光伏施工合同，由善发鑫经营部完成光伏项目安装施工，合同明确工程内容为：方钢焊接、安装光伏组件，逆变器、电箱（包含自购电箱、线鼻子）、水槽、线缆等安装。该项目于2025年2月11日正式施工。

（三）户用光伏项目申报备案情况

　　2024年12月，户主陈某委托中益合公司安装建设，并全权办理申报备案手续。按照《浦南镇关于规范分布式光伏发电项目建设的指导意见（试行）》有关申报要求，于2024年12月30日通过浦南镇汪新村民委员会审查。2024年12月31日，连云港市发展和改革委员会等6部门印发《关于规范分布式光伏发电项目建设管理工作的通知》（连发改电力发〔2024〕368号），明确自然人项目申报备案由电网企业集中办理，乡镇级人民政府提供住宅权属证明。2025年1月13日，浦南镇政府召开领导班子会议决定废除《浦南镇关于规范分布式光伏发电项目建设的指导意见（试行）》，并停止办理分布式光伏申报手续。2025年1月22日，中益合公司按新政策要求向国网连云港供电公司（以下简称国网公司）提出申请备案。国网公司受理后于1月24日向中益合公司反馈了接入意见答复单。

（四）现场勘察情况

　　事故现场位于浦南镇汪新村盐店2-8号居民院内，院内楼房共两层，坡形屋面，坡度约24.4度，屋面盖有釉面陶瓷波形瓦，坡形屋面与二楼平层形成人字形阁楼，整个楼房高度约8.5米。南屋面西侧有一施工孔洞，沿孔洞向南一线多处波形瓦缺失、破损、滑落。在楼房正面右侧一楼地面上有一根长约3.8米镀锌方形钢管，该处为涉事人员坠地位置。



图1　居民楼房（坡形屋面）及高坠落地点



图2　施工孔洞及滑落的瓦片

（五）事故发生经过及应急处置情况

2025年2月12日中午12时，韩某某雇用韩某军、韩某、董某某、王某某等4位民工（韩某某未与4人签订劳动合同缴纳保险费）进行屋面光伏支架架设施工，韩某和韩某军负责安装支架立管，韩某某负责支架立管校正，董某某和王某某负责立管焊接。事发前，董某某和王某某在屋面北侧焊接立管，韩某某在屋面南侧东边矫正立管，韩某与韩某军配合，韩某在阁楼内接韩某军从屋面孔洞穿下来的立管。14时30分左右，韩某某听到楼下传来“砰”一声，立刻从屋面下到二楼平台查看，发现韩某军跌落在一楼地面上，遂喊其他工人一同下楼查看，只见韩某军坐在地上，额头有伤，韩某某便扶着其肩膀，此时韩某军还能讲话。韩某某叫韩某立即拨打了120急救电话，120回复约半小时左右到达。为尽快让伤者得到救治，经与120协商，由韩某驾车载伤者与120救护车相向而行，会合后再由120救护车送连云港市第二人民医院（西院区）抢救。大概16时许，医院宣布韩某军（身份证号：320721\*\*\*\*\*\*\*\*0817）抢救无效死亡。

接到事故报告后，浦南镇人民政府、派出所，区应急管理局相关领导和工作人员立即赶赴现场，核实有关情况，善后处理工作平稳有序，中益合公司、善发鑫经营部与死者家属达成赔偿协议。

　　二、事故原因分析

　　经调查认定，事故的直接原因是：韩某军缺乏安全意识，在未采取任何安全防护措施的情况下，在光滑的坡形屋面上作业，由于身体失衡，导致跌落伤亡。

（一）缺乏安全意识。韩某军未经过专业培训，未取得高处作业证[[[2]](#footnote-1)]，未参加安全教育培训，安全意识淡泊。

（二）作业面光滑。作业面为坡形层面，且盖有光滑的釉面波形瓦，极易出现滑倒情况。

（三）缺乏安全防护。在距地面高度约8.5米的坡形屋面上临边进行立管安装作业，未佩戴安全绳、安全帽等劳动防护用品，施工作业面临边也未设置安全防护栏或防护网。

　　三、事故暴露出的主要问题

（一）有关企业

**1.中益合公司：**安全生产主体责任不落实。未建立安全生产规章制度，未配备专职或者兼职的安全生产管理人员[[[3]](#footnote-2)]，安全生产教育和培训流于形式，未建立安全生产教育和培训档案[[[4]](#footnote-3)]。在户用光伏项目申报备案时，申报资料中施工单位资质证书和安全生产许可证书与实际施工单位不一致。违法将户用光伏安装项目委托给没有任何资质的善发鑫经营部（韩某某）施工，且未对施工情况进行定期安全检查[[[5]](#footnote-4)]。

**2.善发鑫经营部（韩某某）：**不具备安全生产条件。未取得任何资质证书，没有取得安全生产许可证，未建立安全生产规章制度，未配备专职或者兼职的安全生产管理人员；安全生产教育和培训流于形式，未建立安全生产教育和培训档案，未为施工作业人员缴纳保险费[[[6]](#footnote-5)]；主要负责人未经过安全生产知识培训和考核合格，不具备建设工程安全生产知识和管理能力[[[7]](#footnote-6)]。施工现场安全疏于管理。安排未取得高处作业操作证人员参加高处作业[[[8]](#footnote-7)]，未督促作业人员配戴安全防护用品，施工现场也未设置任何临边防护设施。

（二）有关部门

区发改局：未充分履行“统筹全区既有建筑加装太阳能电站安全工作，督促和指导农村居民用房加装太阳能电站安全管理”职责。没有认真吸取以往户用分布式光伏事故教训，牵头建立户用分布式光伏安全生产管理制度，区镇两级职责不清。2024年12月31日，市6部门印发《关于规范分布式光伏发电项目建设管理工作的通知》后，未及时进行部署，通知精神没有得到有效落实，户用分布式光伏全链条监管特别是施工阶段安全监管缺失。

（三）地方党委政府

浦南镇人民政府：安全生产监管责任未落实到位。吸取2023年浦南镇尹巷村“8·10”户用光伏高处坠落事故教训不深刻，虽然制定出台《浦南镇关于规范分布式光伏发电项目建设的指导意见（试行）》，对户用光伏项目报批进行了规范，但对光伏施工阶段安全监管没有作出明确要求，监管职责不清，施工阶段安全监管存在缺失。特别是在区发改局向浦南镇人民政府发出户用光伏发电项目信息，提醒加强安全监管的函的情况下，仍未明确职能部门履行施工阶段安全监管职责。2024年12月31日，市6部门印发《关于规范分布式光伏发电项目建设管理工作的通知》后，浦南镇党委于2025年1月13日召开班子会议，研究废除了《浦南镇关于规范分布式光伏发电项目建设的指导意见（试行）》，并停止办理分布式光伏申报手续，会上对分布式光伏发电项目下一步的管理工作没有作出新的规定和要求，直至2月12日事故发生，此阶段分布式光伏发电项目管理工作出现空白。

　　四、对有关责任人员和责任单位的处理建议

（一）对事故有关责任人的处理建议

1.韩某某，作为善发鑫经营部主要负责人，未依法履行主要负责任人安全生产责任，对事故的发生负有责任，建议移送公安机关依法处理。

　　2.陈某某，中益合公司实际控制人，未组织制定并实施本单位安全生产规章制度，未组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划，将光伏项目安装施工委托给不具备安全生产条件的个体工商户，且未组织人员对施工情况进行检查，对事故负有责任，建议由海州区应急管理局依照《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第一项[[[9]](#footnote-8)]规定对其予以行政处罚。

（二）对有关涉事企业的处理建议

中益合公司，对事故负有责任，建议由海州区应急管理局依照《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一项[[[10]](#footnote-9)]对其予以行政处罚。

（三）相关单位处理建议

责成浦南镇人民政府、区发改局向海州区人民政府作出深刻书面检查，认真总结和吸取事故教训，进一步加强安全生产等工作。

五、事故整改和防范措施

（一）树牢安全发展理念，坚守安全红线。各镇街（园区、农场）、区各部门特别是浦南镇、区发改局，要深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，进一步提高政治站位，强化底线思维、红线意识，树牢安全发展理念。要深刻吸取此次事故教训，严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系和“三管三必须”要求，切实把防控化解安全风险隐患摆在更加突出的位置，聚焦安全生产基础性、源头性、瓶颈性问题，通过完善体制、健全制度、创新机制等方式，强化责任、强化管理、强化监督，切实将安全生产责任制和安全防范措施落到实处，有效防范各类事故的发生。

（二）建立健全管理制度，堵塞管理漏洞。区发改局要切实发挥分布式光伏发电项目建设和运行监督管理的督促、指导作用，加强与市自然资源和规划局海州分局、区住建局、区城管局、区数据局、国网连云港供电公司等部门会商，建立健全分布式光伏发电项目建设安全管理制度，明确区级相关部门和镇街（园区、农场）安全监管责任，实施项目从规划到备案、建设、电网接入、运行管理“全流程、各环节”安全监管，堵塞管理漏洞。要进一步强化施工阶段安全监管，坚决杜绝不具备安全生产条件的单位参加建设，要加强备案信息共享，防止出现现场施工队伍与备案信息不符，出现挂靠、出借资质等违法行为。投资主体、施工单位、运维单位要取得相应资质和许可，严格落实安全生产主体责任，建立健全安全生产规章制度，加强全体员工安全教育培训，保证本单位安全生产投入的有效实施，加强隐患排查治理，及时消除事故隐患，确保安全生产。

（三）全面开展安全整治，强化隐患排查。区发改局要立即牵头作出部署，采取有效措施，组织全区镇街（园区、农场）和区相关部门开展分布式光伏发电项目建设专项整治行动，采取逐家过堂的方式，围绕房屋的合法性、备案的真实性、施工的安全性开展全流程全环节排查，要重点对施工单位信息与备案信息是否相符、是否存在挂靠和出借资质等违法行为、是否具备相应资质、登高作业人员是否持有高处作业证、是否配戴安全防护用品、焊工是否具有焊工证、吊装作业是否符合吊装安全管理要求等情况进行核查，全面摸清风险底数，列出问题清单、明确整改要求、限期完成整改，有效防范同类事故再次发生。要切实加大执法检查力度，严格执法检查，严厉打击非法违法行为。

1. [] 《建设工程安全生产管理条例》第二十条：  施工单位从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等活动，应当具备国家规定的注册资本、专业技术人员、技术装备和安全生产等条件，依法取得相应等级的资质证书，并在其资质等级许可的范围内承揽工程。 [↑](#footnote-ref-0)
2. [] 《建设工程安全生产管理条例》第二十五条：  垂直运输机械作业人员、安装拆卸工、爆破作业人员、起重信号工、登高架设作业人员等特种作业人员，必须按照国家有关规定经过专门的安全作业培训，并取得特种作业操作资格证书后，方可上岗作业。 [↑](#footnote-ref-1)
3. [] 《中华人民共和国安全生产法》第二十四条：矿山、金属冶炼、建筑施工、运输单位和危险物品的生产、经营、储存、装卸单位，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。 [↑](#footnote-ref-2)
4. [] 《中华人民共和国安全生产法》第二十八条：生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。 [↑](#footnote-ref-3)
5. [] 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条：生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。 [↑](#footnote-ref-4)
6. [] 《中华人民共和国安全生产法》第五十一条：生产经营单位必须依法参加工伤保险，为从业人员缴纳保险费。 [↑](#footnote-ref-5)
7. [] 《中华人民共和国安全生产法》第二十七条：生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。 [↑](#footnote-ref-6)
8. [] 《中华人民共和国安全生产法》第三十条　生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业。特种作业人员的范围由国务院应急管理部门会同国务院有关部门确定。 [↑](#footnote-ref-7)
9. [] 《中华人民共和国安全生产法》第九十五条：生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责，导致发生生产安全事故的，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：（一）发生一般事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款； [↑](#footnote-ref-8)
10. []《中华人民共和国安全生产法》 第一百一十四条：发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：（一）发生一般事故的，处三十万元以上一百万元以下的罚款； [↑](#footnote-ref-9)